

University of Groningen

De Crisis- en herstelwet

Marseille, A.T.; de Waard, B.W.N.; de Graaf, K.J.; van Ling, P.C.E.; Tolsma, H.D.; Verheul, E.F.

Published in:
Nederlands Juristenblad NJB

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Marseille, A. T., de Waard, B. W. N., de Graaf, K. J., van Ling, P. C. E., Tolsma, H. D., & Verheul, E. F. (2015). De Crisis- en herstelwet: Veel ambitie, nauwelijks effect. *Nederlands Juristenblad NJB*, 2015(1), 6-15. [2].

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De Crisis- en herstelwet

Veel ambitie, nauwelijks effect

Bert Marseille, Boudewijn de Waard, Kars de Graaf, Patricia van Ling, Hanna Tolsma & Emil Verheul¹

Op 31 maart 2010 trad de Crisis- en herstelwet in werking. Het doel van de wet: bevorderen dat infrastructuurprojecten van de grond komen, om de Nederlandse economie er bovenop te helpen. De wet bevat daartoe bepalingen ter versnelling van besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures ten behoeve van die projecten. Het was de bedoeling dat de wet kort van kracht zou zijn en per 1 januari 2014 zou vervallen maar de looptijd van de Crisis- en herstelwet is inmiddels voor onbepaalde tijd verlengd. De Chw werd met behoorlijk wat tamtam aangekondigd maar stuitte tegelijkertijd op hevige kritiek. Na twee evaluaties, talloze voortgangsrapportages en honderden rechterlijke uitspraken over de toepassing van de wet blijkt dat noch de hoop, noch de vrees die de invoering van de wet begeleidden bewaarheid zijn geworden.

1. Inleiding

Op 31 maart 2010 trad de Crisis- en herstelwet (Chw) in werking. Het doel van de wet: bevorderen dat infrastructuurprojecten van de grond komen, om de Nederlandse economie er bovenop te helpen. De Chw bevat daartoe bepalingen ter versnelling van besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures ten behoeve van die projecten. Het was de bedoeling dat de Chw kort van kracht zou zijn en per 1 januari 2014 zou vervallen. De wetgever heeft zich echter bedacht. De looptijd van de Chw is inmiddels voor onbepaalde tijd verlengd.²

De Chw werd met behoorlijk wat tamtam aangekondigd,³ maar stuitte tegelijkertijd op hevige kritiek.⁴ Gevreesd werd dat de bepalingen van hoofdstuk 1, die voor versnelling van besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures moesten zorgen, afbreuk zouden doen aan een zorgvuldige totstandkoming van besluiten en een edegene rechterlijke toetsing. Nu de Chw ruim vier jaar in werking is en er twee officiële evaluaties,⁵ talloze voortgangsrapportages en honderden rechterlijke uitspraken over de toepassing van de wet beschikbaar zijn, is er alle reden de vraag te stellen in hoeverre de Chw heeft gebracht wat er van werd gehoopt of gevreesd. Het betreft niet alleen de directe effecten (met name: gaat de procedure bij de bestuursrechter sneller, en worden onwelgevalige deelnemers en beroepsgronden buiten de deur gehouden?), maar ook het beoogde indirecte effect (worden projecten sneller gerealiseerd?) en mogelijke neveneffecten (zoals: gaat de juridische kwaliteit van de besluitvorming achteruit?).

In deze bijdrage zoeken we, op basis van de twee evaluatieonderzoeken, een antwoord op die vragen. We beperken ons tot de instrumenten van hoofdstuk 1 Chw. We beschrijven eerst kort de inhoud ervan en het

toepassingsbereik (par. 2). Daarna gaan we in op de beide evaluatieonderzoeken (par. 3). Vervolgens bespreken we de effecten van de versnellingsinstrumenten in de praktijk. De directe effecten zijn in par. 4 aan de orde, het beoogde indirecte effect in par. 5 en de neveneffecten in par. 6. In par. 7 trekken we enkele conclusies.

De Chw denkt in projecten

2. Instrumentarium en toepassingsbereik

De Chw denkt in projecten. Infrastructuurprojecten die de economie kunnen aanjagen, moeten zo snel mogelijk ten uitvoer kunnen worden gebracht. Hoofdstuk 1 Chw bevat daartoe instrumenten ter versnelling van besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures. De instrumenten houden enerzijds in dat minder strenge eisen worden gesteld aan de besluiten ter realisering (de Chw spreekt van 'ontwikkeling' en 'verwezenlijking') van projecten, zodat de kans wordt vergroot dat de besluitvorming snel plaatsvindt. Anderzijds houden ze in dat, mocht zo'n besluit bij de bestuursrechter worden aangevochten, diens toetsing minder omvattend is en binnen korte tijd tot een uitspraak leidt.

Concreet gaat het om de volgende instrumenten:

Besluitvorming

versoepeling omgang met adviezen (artikel 1.3); versoepeling verplichting uitbrengen milieueffectrapportage (artikel 1.11); verlichte onderzoekslast bij her-nieuwde besluitvorming na rechterlijke vernietiging (artikel 1.10)

Toegang tot de procedure bij de bestuursrechter
beperking beroepsrecht decentrale overheden (artikel 1.4)

Versnelde behandeling van het beroep bij de bestuursrechter

uitspraak binnen zes maanden (artikel 1.6 lid 4); versnelde behandeling beroep (artikel 1.6 lid 1); beroepsgronden moeten voor einde beroepstermijn zijn ingediend (artikel 1.6 lid 2); na afloop beroepstermijn kunnen geen beroepsgronden meer worden aangevoerd (artikel 1.6a); advies Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) binnen twee maanden (artikel 1.6 lid 3)

*Toetsing door de bestuursrechter (tot 1 januari 2013 geregeld in de Chw, daarna in de Awb)*⁶

ruimere mogelijkheden rechter om gebreken in het bestreden besluit te passeren (artikel 1.5); relativiteitseis (artikel 1.9).

Op welke besluiten zijn deze instrumenten van toepassing? Dat blijkt uit twee bijlagen bij de Chw. In Bijlage II staat een groot aantal projecten met naam en toenaam genoemd. Ze betreffen onder meer ontwikkelingsgebieden (bijvoorbeeld: Amsterdam Noordelijke IJ-oever, Rotterdam Stadshavens, Den Haag Internationale Stad), snelwegen (de A4 tussen Delft en Schiedam, de A74 tussen Venlo en de Duitse grens) en spoorwegen (het Emplacement Amersfoort westzijde, de Flevolijn tussen Weesp en Lelystad). Sinds de invoering van de Chw is het aantal projecten dat op Bijlage II staat fors uitgebreid.⁷ In Bijlage I van de Chw staan categorieën projecten omschreven. De belangrijkste betreffen inpassingsplannen en bestemmingsplannen die de bouw van elf of meer woningen mogelijk maken.

Op projecten die staan omschreven in Bijlage I zijn de artikelen 1.3 tot en met 1.10 Chw van toepassing, op projecten die staan genoemd in Bijlage II tevens artikel 1.11 Chw (versoepeling verplichting uitbrengen milieueffectrapportage).⁸ Dat betekent dat op (het beroep tegen) besluiten ter realisering van projecten de betreffende bepalingen van hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn.

In de praktijk blijkt het niet altijd eenvoudig vast te stellen of de Chw van toepassing is. Regelmatig doen zich daarover vragen voor.⁹ We komen daar in par. 6.3. op terug.

3. Onderzoeksgegevens

De instrumenten van hoofdstuk 1 Chw zijn twee keer geëvalueerd. De eerste evaluatie betrof de periode van 31 maart 2010 (datum van de invoering van de wet) tot 15 maart 2012.¹⁰ De tweede evaluatie betrof de periode vanaf 15 maart 2012 tot en met 31 december 2013.¹¹

Kern van het onderzoeksmateriaal ten behoeve van de beide evaluaties vormden uitspraken van de instantie die het overgrote deel van de Chw-procedures behandelt, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling).¹² Het betrof 615 uitspraken.¹³ Omdat in vergelijking daarmee het aantal rechtbankuitspraken zeer beperkt is, laten we die hier buiten beschouwing.¹⁴ Daarnaast is voor 59 projecten die tot een beroepsprocedure bij de Afdeling hebben geleid, in kaart gebracht in hoeverre sprake was van een verband tussen het verloop en de uitkomst van de procedure bij de Afdeling en de start van het project.¹⁵ Voorts is voor een selectie van de in Bijlage II van de Chw genoemde projecten onderzocht in hoeverre bij de besluitvorming ter uitvoering van die projecten gebruik is gemaakt van artikel 1.11 Chw. Ten slotte zijn meer dan honderd (telefonische) interviews gehouden met personen die vanuit hun deskundigheid en/of ervaring informatie

Auteurs

1. Prof. mr. K.J. de Graaf, mr. P.C.E. van Ling, mr. dr. H.D. Tolsma en mr. E.F. Verheul waren ten tijde van de uitvoering van de tweede evaluatie van de procesrechtelijke bepalingen van de Crisis- en herstelwet verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, prof. mr. B.W.N. de Waard aan het departement Encyclopedie, Publiekrecht en Rechtsgeschiedenis van de Universiteit van Tilburg, prof. mr. A.T. Marseille aan beide.

Noten

2. Zie de op 25 april 2013 in werking getreden 'Wet tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Chw en het aanbrengen van verbeteringen in het omgevingsrecht'.

3. Memorie van toelichting Crisis- en herstelwet, *Kamerstukken II* 2009/10, 32127, 3.

4. Zie onder meer: Ch. Backes, 'Crisistijden voor de waarborgfunctie van het bestuursrecht? De algemeen bestuursrechtelijke aspecten van de Crisis- en herstelwet',

M&R 2009, p. 266; T. Barkhuysen & C.N.J. Kortmann, 'Versnelling van infrastructurele en bouwprojecten: de Crisis- en herstelwet voorbij?', *Ars Aequi* 2010, p. 326-334; H.A.J. Gierveld e.a., *Crisis- en herstelwet: duurzame versnelling?*, VMR-reeks 2009, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010; J.H. Jans, 'Vloeiende rechtsbescherming. Enkele opmerkingen over bestuursprocesrecht, de Crisis- en herstelwet en het Verdrag van Aarhus', in: M.N. Boeve en R. Uylenburg (red.), *Kansen in het omgevingsrecht. Opstellen aangeboden aan prof. mr. N.S.J. Koeman*, Groningen: Europa Law Publishing 2009, p. 327-342; H.J. de Vries, 'Beperking van het beroepsrecht van de decentrale overheden in de Crisis- en herstelwet: niet doen!', *TBR* 2010/9, p. 65-70.

5. A.T. Marseille, B.W.N. de Waard, F.J. Jansen, K.J. de Graaf & N.A. De Vos *Crisis- en herstelwet. Evaluatie procesrechtelijke bepalingen*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde 2012; A.T. Marseille, B.W.N. de Waard, K.J. de Graaf, P.C.E. van Ling, H.D. Tolsma & E.F. Verheul, *Crisis- en herstelwet. Tweede evaluatie procesrechtelijke*

lijke bepalingen, Groningen: vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde 2014.

6. Art. 6:22 en art. 8:69a Awb.

7. In artikel 1.2 Chw is bepaald dat bij AMVB projecten aan de bijlagen bij de Chw kunnen worden toegevoegd. Dat is de afgelopen jaren regelmatig gebeurd.

8. Zie art. 1.1 Chw.

9. Zie voor voorbeelden onder meer ABRvS 4 april 2012, AB 2012/154 m.nt. De Haan, ECLI:NL:RVS:2012:BW0779 (*geluidsschermen A28*), ABRvS 28 maart 2012, AB 2012/345 m.nt. De Gier, ECLI:NL:RVS:2012:BW0181 (*Schiedam*); ABRvS 23 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6379 (*Waddinxveen*), ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2342 (*Hornbach Geleen*), ABRvS 2 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4515 (*projectbesluit Roermond*), ABRvS 4 september 2013, (*bestemmingsplan 'Oude Westen'*, Rotterdam), ABRvS 23 maart 2011, nr. ECLI:NL:RVS:2011:BP8759.

10. Zie: Marseille, De Waard e.a. 2012.

11. Zie: Marseille, De Waard e.a. 2014.

12. Tijdens het eerste evaluatieonderzoek bleek dat de overgrote meerderheid van de procedures tegen besluiten ter uitvoering van Chw-projecten bij de ABRvS plaatsvindt. Omdat de ABRvS al haar uitspraken op internet publiceert, de rechtbanken dat niet doen, het tijdens de eerste evaluatie heel moeilijk bleek om via de rechtbanken de voor het onderzoek relevante uitspraken te verkrijgen en omdat voor de tweede evaluatie slechts beperkte tijd beschikbaar was, hebben we het onderzoek naar de werking van de procesrechtelijke bepalingen van de Chw beperkt tot procedures bij de ABRvS.

13. Waarvan 164 gewezen tot half maart 2012, verzameld in het kader van de eerste evaluatie, en 451 tussen half maart 2012 en eind 2013, verzameld in het kader van de tweede evaluatie.

14. Zie daarover Marseille, De Waard e.a. 2012, p. 100-101 en Marseille, De Waard e.a. 2014, p. 4.

15. Het ging om negentien projecten in het kader van de eerste evaluatie; veertig in het kader van de tweede evaluatie.



konden verschaffen. Op basis van deze informatie is het mogelijk een beeld te schetsen van de effecten van die instrumenten en van de bijdrage van de Chw aan de uitvoering van infrastructurele projecten.

4. Directe effecten

4.1. Besluitvorming

Drie bepalingen van hoofdstuk 1 Chw gaan over besluitvorming. Het zijn de artikelen 1.3 (verplichte vergewis-

plichtadviezen), 1.11 (versoepeling mer-plicht) en 1.10 Chw (opnieuw gebruik maken van eerder feitenonderzoek bij hernieuwde besluitvorming na een rechterlijke vernietiging). Over artikel 1.3 Chw kunnen we kort zijn. Wij hebben geen enkele aanwijzing dat bestuursorganen deze bepaling toepassen of dat de projecten profiteren van de gelding ervan. Zeker is dat er geen jurisprudentie over artikel 1.3 Chw bestaat. Het heeft er alle schijn van dat de toegevoegde waarde van deze bepaling voor de versnelling van projecten afwezig is.¹⁶

Dat ligt anders bij artikel 1.11 Chw. Die bepaling houdt in dat als een milieueffectrapport (MER) wordt opgesteld in het kader van de voorbereiding van een besluit ter verwezenlijking van een project dat is opgenomen in Bijlage II bij de Chw, de initiatiefnemer niet verplicht is alternatieven voor dat project te onderzoeken en evenmin om bij de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.) advies te vragen over het opgestelde MER. Mocht de initiatiefnemer wel onder-

zoek hebben gedaan naar de gevolgen voor het milieu van de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven, dan verplicht de bepaling dat een schets wordt gegeven van de voornaamste alternatieven en de milieu-gevolgen daarvan.

Wat is de waarde van artikel 1.11 Chw? Het vervallen van de verplichting alternatieven in het MER te onderzoeken heeft als gevolg dat het MER minder uitgebreid hoeft te zijn. Het vervallen van de verplichting advies bij de Commissie voor de m.e.r. te vragen, kan tijdswinst opleve-

De vrijheid die artikel 1.11 Chw biedt om geen alternatieven te onderzoeken en om de Commissie m.e.r. niet om advies te vragen, betekent niet zonder meer dat een bestuursorgaan er verstandig aan doet die vrijheid te nemen

ren. Bij beide veronderstelde voordelen past een kanttekening. Weliswaar kan een MER zonder alternatievenonderzoek minder omvangrijk zijn dan een MER dat wel zo'n onderzoek bevat, maar het is de vraag of dat ook betekent dat het totstandbrengen van het MER in kortere tijd kan gebeuren. Als de advisering door de Commissie m.e.r. gelijktijdig plaatsvindt met het ter inzage leggen van het MER, is de kans op vertraging minimaal: voor advisering door de Commissie m.e.r. staan zes weken, precies even lang als de termijn van terinzagelegging van het MER.¹⁷ Tijdwinst wordt wel geboekt als de initiatiefnemer een MER heeft opgesteld waarover negatief zou zijn geadviseerd als het MER aan de Commissie m.e.r. ter toetsing zou zijn voorgelegd. Een MER dat onder de maat is, zal immers doorgaans worden aangepast; een MER waarover geen advies hoeft te worden gevraagd en waarover om die reden inderdaad geen advies wordt gevraagd, hoeft uiteraard niet te worden aangepast. Echter, ook hier past een kanttekening: als een besluit is gebaseerd op een ondermaats MER dat niet door de Commissie m.e.r. is getoetst, loopt het bestuursorgaan (en de initiatiefnemer, als het project niet door het bestuursorgaan is geïnitieerd) het risico dat dat besluit een beroep bij de bestuursrechter niet zal overleven.

Al met al betekent de vrijheid die artikel 1.11 Chw biedt om geen alternatieven te onderzoeken en om de Commissie m.e.r. niet om advies te vragen, niet zonder meer dat een bestuursorgaan er verstandig aan doet die vrijheid te nemen. Uit een inventarisatie van de toepassing van artikel 1.11 Chw blijkt dat bestuursorganen ongeveer in de helft van de gevallen gewoon een alternatievenonderzoek verrichten en de Commissie m.e.r. raadplegen, ook al zijn ze daar niet toe verplicht.¹⁸

Tot slot artikel 1.10 Chw. Dat biedt het bestuur, als de bestuursrechter een besluit vernietigt en het bestuursorgaan vervolgens een nieuw besluit moet nemen, onder voorwaarden de mogelijkheid het nieuwe besluit te baseren op feiten waarop het vernietigde besluit was gebaseerd. We zijn maar één uitspraak tegengekomen waarin de toepasselijkheid van die bepaling aan de orde is.¹⁹ Aangenomen kan worden dat artikel 1.10 Chw het bestuur niet wezenlijk meer speelruimte biedt dan het had voordat die bepaling van kracht werd.²⁰ Bovendien komt het bestuur bij besluiten waarop de Chw van toepassing is maar af en toe voor de vraag te staan of het zich bij het nieuwe besluit opnieuw zal baseren op feiten (onderzoeksrapporten) waarop het zich bij het eerdere, vernietigde besluit had gebaseerd. De toepassing van de bestuurlijke lus speelt daarbij een rol, omdat in dat geval geen vernietiging plaatsvindt en artikel 1.10 Chw dus niet aan de orde is. Of het bestuursor-

gaan zich bij de hernieuwde besluitvorming mag baseren op 'oude' gegevens zal dan bovendien blijken uit de tussenuitspraak waarin toepassing wordt gegeven aan de bestuurlijke lus. Het effect van artikel 1.10 Chw is dus verwaarloosbaar klein.

4.2. De procedure bij de bestuursrechter

Het merendeel van de bepalingen van hoofdstuk 1 Chw betreft de procedure bij de bestuursrechter. Deels houden de bepalingen een beperking van de toegang in, deels zien ze op de verplichting van de rechter binnen zes maanden uitspraak te doen, deels beperken ze de reikwijdte van diens toetsing.

4.2.1. Beperking van de toegang

Artikel 1.4 Chw bepaalt dat decentrale overheden en hun bestuursorganen geen beroep kunnen instellen tegen besluiten die niet tot hen zijn gericht en die afkomstig zijn van een bestuursorgaan van de centrale overheid.²¹ Uit de interviews komt naar voren dat artikel 1.4 Chw geen populaire bepaling is en dat er nogal wat twijfel heerst over de effectiviteit ervan. Een rechtshulpverlener vertelde dat het bestuur altijd met een persoon die wel toegang heeft tot de procedure af kan spreken dat die beroep instelt en dat gezamenlijk wordt bepaald welke gronden zullen worden aangevoerd. Rechters merkten op dat het in zaken met veel appellanten niet uitmaakt of een decentrale overheid of een daartoe behorend bestuursorgaan wel of niet als appellant meeprocedureert. De gronden die het bestuur zou hebben aangevoerd, worden eigenlijk altijd wel door een of meerdere van de andere appellanten naar voren gebracht.

Een ander, principieel bezwaar tegen artikel 1.4 Chw is dat het ongelijkheid creëert tussen de centrale overheid en andere overheden, zo werd gesteld. Bestuursorganen

Het effect van de verplichting van de rechter om in Chw-zaken binnen zes maanden uitspraak te doen is onmiskenbaar

van de centrale overheid kunnen onder de Chw beroep instellen tegen besluiten van andere overheden, bestuursorganen van lagere overheden kunnen dat niet tegen

¹⁶. Zie het advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel voor de Chw: *Kamerstukken II* 2009/10, 32127, 4, p. 32. De Raad noemde de voorgestelde medegedeling van art. 3:9 Awb voor niet wettelijk verplichte adviezen 'niet zinvol'. In het eerste evaluatieonderzoek werd die typering weliswaar 'niet overtuigend' bevonden, maar de verwachting van de onderzoekers over te

verwachten mogelijke versnelling van de procedures was dezelfde als die van de Raad van State: negatief. Zie Marseille, De Waard e.a. 2012, p. 19 e.v.

¹⁷. Deze termijn wordt verlengd met vijf weken als de Commissie m.e.r. ook die zienswijzen bij haar toetsing betreft, zoals voor 1 juli 2010 praktijk was.

¹⁸. Marseille, De Waard e.a. 2012, p.

130-132; Marseille, De Waard e.a. 2014, p. 69-72.

¹⁹. ABRvS (vzr.), 17 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP8731.

²⁰. M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Kluwer 2013, p. 965.

²¹. Aanvankelijk verbood art. 1.4 Chw niet alleen dat bestuursorganen van de decen-

trale overheid opkwamen tegen besluiten van bestuursorganen van de centrale overheid, maar sloot het ook uit dat ze tegen elkaars besluiten opkwamen, tenzij ze geadresseerde van die besluiten waren. Per 25 april 2013 (de datum van de inwerking-treding van de Wet permanent maken Chw) geldt het huidige art. 1.4 Chw.

besluiten van bestuursorganen van de centrale overheid. Vertegenwoordigers van lagere overheden die dit naar voren brachten, erkenden volmondig dat overleg de voorkeur verdient boven het voeren van procedures, maar voegden daar aan toe dat als overleg mislukt en men het besluit dat inzet is van het overleg onrechtmatig acht, er ook voor overheidsorganen zelf de mogelijkheid moet zijn dat bij de bestuursrechter aan te vechten.

4.2.2. Versnelde behandeling

Verplichting rechter binnen zes maanden uitspraak te doen
Als beroep wordt ingesteld tegen een besluit waarop de instrumenten van hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn, moet de rechter binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak doen. Hoe goed doet de rechter het op dat punt? Naar de prestaties van de rechter kan op verschillende manieren worden gekeken.

In de eerste plaats kan worden gekeken hoe vaak de rechter er in slaagt de termijn te halen. Als we ons beperken tot de zaken die de Afdeling in eerste en enige aanleg behandelt, kunnen we constateren dat de rechter er in 39% van de gevallen in slaagt binnen zes maanden met een uitspraak te komen.²² Wordt gekeken naar de gemiddelde afhandelingsduur, dan wordt het beeld al positiever. Die betreft 7,5 maanden. In vergelijking met de afdoeningsduur van reguliere beroepen – elf maanden – is dat aanzienlijk sneller.

Het beeld wordt nog positiever als wordt vergeleken tussen de eerste periode van de gelding van de Chw (tot half maart 2012) en de tweede periode (vanaf half maart 2012). In de eerste periode werd in 28% van de procedures binnen zes maanden op het beroep beslist, in de tweede periode in 43%. De gemiddelde afdoeningsduur daalde van 8,6 maanden²³ naar 7,4 maanden.²⁴ Het effect van de verplichting van de rechter om in Chw-zaken binnen zes maanden uitspraak te doen is onmiskenbaar. Chw-zaken worden beduidend sneller afgerond dan niet-Chw-zaken. De rechter slaagt er weliswaar niet altijd in de termijn te halen, maar steeds vaker wel. Belangrijker nog is dat als de termijn niet wordt gehaald, de overschrijding veelal beperkt is.

Wat is de waarde voor betrokkenen van een snelle uitspraak? De meerderheid van de vertegenwoordigers van bestuursorganen die we spraken vindt het vooral prettig dat ze de zekerheid hebben dat de procedure niet veel langer dan zes maanden zal duren. Als het instellen van beroep tegen een besluit betekent dat pas op de plaats moet worden gemaakt met de besluitvorming, weten ze op welk moment er waarschijnlijk zekerheid ontstaat over de status van het besluit. Daarnaast werd genoemd, zij het met minder nadruk, dat een snelle uitspraak een snelle voortgang van het project mogelijk maakt. Vaak werd daar aan toegevoegd dat, in het licht van de totale duur van de besluitvorming over projecten, een versnelling van drie à vier maanden (de winst die in Chw-zaken gemiddeld bij de rechter wordt geboekt) slechts een beperkte tijdswinst betekent. Een andere nuance betreft besluiten waarvoor geldt dat het aanhangig zijn van een procedure niet als consequentie heeft dat de uitvoering van het project vertraging oploopt. Een voorbeeld bieden tracébesluiten. Beroep daartegen leidt er niet toe

dat de uitvoering van het project wordt opgeschort. Opschorting is pas aan de orde als het besluit, in reactie op een verzoek om voorlopige voorziening, wordt geschorst. Is een uitspraak op korte termijn niet nodig, dan gaan de nadelen van de versnelde procedure zwaarder wegen. Een van onze – voor een bestuursorgaan werkzame – gesprekspartners vertelde dat hij, zeker in procedures over tracébesluiten, graag wat langer op een uitspraak zou wachten, in ruil voor wat meer tijd om een verweerschrift te schrijven.

Beperkte mogelijkheid indienen beroepsgronden

Om de rechter in staat te stellen binnen zes maanden uitspraak te doen, moet de procedure zo efficiënt mogelijk verlopen. Daarom bepaalt de Chw dat de beroepsgronden voor het eind van de beroepstermijn moeten zijn ingediend (op straffe van niet-ontvankelijkheid en zonder een mogelijkheid van herstel als bedoeld in artikel 6:6 Awb, zie artikel 1.6 lid 2) en dat na afloop van de beroepstermijn geen beroepsgronden meer kunnen worden aangevoerd (artikel 1.6a).

Afgaande op de uitspraken van de Afdeling leiden deze eisen nauwelijks tot problemen bij appellanten. Van de ruim 600 uitspraken die we in het kader van de twee evaluaties hebben bestudeerd, was er maar één die inhield dat het beroep niet-ontvankelijk was omdat binnen de beroepstermijn geen beroepsgronden waren aangevoerd. Het komt iets vaker voor dat de Afdeling beslist dat bepaalde beroepsgronden niet meer kunnen worden meegenomen bij de beoordeling van het beroep, omdat ze na het verstrijken van de beroepstermijn zijn ingediend. Tot half maart 2012 deed zich dit in 6% van de zaken voor, in de periode daarna in 4% van de zaken.

Dat de beide bepalingen zo weinig worden toegepast, kan mede worden verklaard uit de opstelling van de Afdeling. Die heeft al snel uitgesproken dat als het bestuursorgaan in het bestreden besluit geen melding maakt van de toepasselijkheid van de Chw en van de consequenties daarvan voor het indienen van beroepsgronden, een appellant er niet op kan worden afgerekend dat hij buiten de termijn met gronden komt.²⁵ Van belang is voorts dat ruim drie maanden na de inwerkingtreding van de Chw, op 17 juli 2010, het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet in werking is getreden. In de artikelen 11 en 12 van dat Besluit is vastgelegd dat bij de bekendmaking van besluiten waarop hoofdstuk 1 van de Chw van toepassing is, uitdrukkelijk moet worden aangegeven dat de beroepsgronden in het beroepschrift zelf moeten zijn opgenomen en nadien niet meer kunnen worden aangevuld en dat een beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard indien binnen de beroepstermijn geen gronden zijn ingediend. Als de artikelen 11 en 12 van het Besluit onvoldoende zijn nageleefd, kan partijen niet worden tegengeworpen dat ze niet aan de verplichtingen van de Chw hebben voldaan.²⁶

Vertegenwoordigers van burgers en bestuursorganen zijn over geen van beide bepalingen onverdeeld positief. Rechtshulpverleners die voor burgers optreden, vinden het jammer dat ze geen pro forma beroepschrift meer kunnen indienen. Dat is vooral een probleem als ze vlak voor het verstrijken van de beroepstermijn door een appellant worden benaderd. Er is dan maar weinig tijd voor het opstellen van een beroepschrift waarin alle rele-

vante beroepsgronden zijn opgenomen. Dat probleem wordt soms 'opgelost' door in het beroepschrift de beroepsgronden beknopt te omschrijven en ze in een later stadium nader toe te lichten. Maar dat is weer lastig voor het verwerende bestuursorgaan, omdat dat zijn verweerschrift baseert op de gronden zoals die in het beroepschrift naar voren zijn gebracht en zijn toegelicht.

Voor wat betreft het verbod om na het verstrijken van de beroepstermijn nog gronden aan te voeren (artikel 1.6a Chw), is van belang hoe de rechter argumenten waar een appellant na afloop van de beroepstermijn mee komt, interpreteert. Beschouwt hij ze als nieuwe beroepsgronden, of als een nadere onderbouwing van eerder naar voren gebrachte gronden? Over de wijze waarop de rechters met deze bepaling omgaan, verschillen de meningen. Rechters benadrukten dat zij niet extra soepel zijn om de harde grens die artikel 1.6a Chw in theorie stelt, voor de praktijk te verzachten. Andere ervaringsdeskundigen hebben die indruk wel. Hoe het ook zij, de beperking van artikel 1.6a Chw leidt er slechts zelden toe dat aangevoerde beroepsgronden niet bij de beoordeling van het bestreden besluit worden betrokken.

Kortere termijnen voor partijen

De bestuursrechter behandelt een beroep tegen een besluit waarop hoofdstuk 1 Chw van toepassing is, versneld (artikel 1.6 lid 1).²⁷ Met name voor het bestuur zijn de termijnen krappere. Rechtshulpverleners die voor bestuursorganen optreden hebben vooral als er veel appellanten zijn, last van de korte termijn voor het indienen van het verweerschrift. In zaken met tientallen appellanten vergt het dat meerdere advocaten en hun medewerkers een gezamenlijke geconcentreerde actie ondernemen om binnen twee weken met een volledig verweerschrift te komen. Een rechtshulpverlener vertelde dat als een zaak met veel appellanten bij de Afdeling aanhangig wordt gemaakt, informeel contact met de Afdeling er toe leidt dat zodra er een beroepschrift binnen is, dit direct aan het verwerende bestuursorgaan ter beschikking wordt gesteld, ook al is de beroepstermijn nog niet verstreken. Het bestuur heeft daardoor vaak wat meer tijd dan de twee weken die het officieel voor het verweerschrift heeft.

Kortere termijn voor de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB)

In omgevingsrechtelijke zaken wordt regelmatig advies ingewonnen bij de StAB. In Chw-zaken gebeurt dit in 5%

van de gevallen. Artikel 1.6 lid 3 Chw stelt een termijn van twee maanden voor het onderzoek door de StAB. De gemiddelde duur van de advisering bedraagt 2,5 maanden.²⁸ Ondanks het feit dat de StAB in Chw-zaken relatief snel met haar advies komt, zorgt de inschakeling van deze adviseur voor een aanzienlijke verlenging van de doorlooptijd van Chw-procedures. Wordt de StAB om advies gevraagd, dan is de uitspraak er gemiddeld pas na 10,2 maanden.²⁹

In de interviews hebben we de vraag gesteld in hoeverre de termijnen voor de rechter en de StAB van invloed zijn op de mate waarin de StAB om advies wordt gevraagd en op de inhoud van de adviesaanvraag. De consensus was dat de termijn van zes maanden om uitspraak te doen zeker een rol speelt bij beslissingen van de Afdeling over de inschakeling van de StAB. Inschakeling van de StAB betekent zo goed als zeker dat er niet binnen zes maanden een uitspraak is. Opgemerkt werd voorts dat de vraagstelling aan de StAB veelal beperkter is dan in zaken waarop de Chw niet van toepassing is. Een voorbeeld biedt de zaak over de *Buitenring Parkstad Limburg*.³⁰ De StAB werd in die zaak om advies gevraagd, maar alleen over de geluidsaspecten. Door de vraagstelling te beperken, hoopte de Afdeling de vertraging binnen de perken te houden.

Leidt het risico van vertraging ertoe dat de StAB in Chw-zaken minder wordt ingeschakeld dan in vergelijkbare andere zaken? Ter beantwoording van die vraag hebben we ons gericht op bestemmingsplanzaken.³¹ In beide onderzoeksperiodes (tot half maart 2012 en vanaf half maart 2012) is een verschil te zien tussen bestemmingsplanzaken waar de Chw wel en waar deze niet op van toepassing is. Is op een bestemmingsplanzaak de Chw niet van toepassing, dan is de kans groter dat de Afdeling bij de voorbereiding van de zaak de StAB om advies vraagt. Het verschil tussen beide categorieën zaken wordt wel kleiner. In de eerste periode werd in niet-Chw-bestemmingsplanzaken drie keer zo vaak de StAB ingeschakeld als in Chw-bestemmingsplanzaken, in de tweede periode anderhalf keer zo vaak. Het verschil tussen de beide categorieën is in de eerste periode significant, in de tweede periode niet.³²

4.2.3. Beperking van de toetsing

Bij invoering bevatte de Chw twee bepalingen die van invloed kunnen zijn op de toetsing van de rechtmatigheid van het bestreden besluit. De ene, artikel 1.5 Chw, bood de rechter ruimere mogelijkheden om gebreken in het bestreden besluit te passeren, de andere, artikel 1.9 Chw,

22. Marseille, De Waard e.a. 2014, p. 63 (af te leiden uit tabel 33).

23. Marseille, De Waard e.a. 2012, p. 125 (n = 107, 263 dagen is 8,6 maanden).

24. Marseille, De Waard e.a. 2014, p. 53 (n=315).

25. Zie Marseille, De Waard e.a. 2012, p. 30.

26. Zie Marseille, De Waard e.a. 2012, p. 30, met verwijzing naar ABRvS 30 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6359 (Wageningen).

27. Aan appellanten wordt minder tijd

gegunst voor het voldoen van het griffierecht (drie in plaats van vier weken), het bestuur voor het toezenden van de gedingstukken (één in plaats van vier weken) en voor het indienen van een verweerschrift (twee in plaats van vier weken). Voor het herstel van verzuimen die aan het beroepschrift kleven (behalve het ontbreken van gronden, want dat is direct fataal), krijgt de appellant drie in plaats van vier weken.

28. www.stab.nl/over-ons/Documents/jaarverslag2012/Cijfermatige%20bijlage%20jaarverslag%202012.pdf.

ge%20jaarverslag%202012.pdf.

29. Marseille, De Waard e.a. 2014, p. 53; n=15.

30. Uitspraken van 7 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7002, JB 2012/45 m.nt. Teunissen.

31. Dit omdat een meer algemene vergelijking tussen Chw-zaken en niet-Chw-zaken het risico in zich bergt dat de uitkomst daarvan mede wordt beïnvloed door verschillen in de aard van de besluiten die in de Chw-zaken en de niet-Chw-zaken aan de

orde zijn. Een aanname bij de vergelijking tussen Chw-bestemmingsplanzaken en niet-Chw-bestemmingsplanzaken is dat ze – gemiddeld genomen – in complexiteit niet voor elkaar onder doen, zodat er in beginsel in elk van de beide categorieën even veel (of weinig) zaken zijn waar aanleiding kan bestaan voor het inschakelen van de StAB.

32. Zie Marseille, De Waard e.a. 2012, p. 113-114; Marseille, De Waard e.a. 2014, p. 43-56.

bevatte de relativiteitseis. Die houdt in dat een besluit niet reeds wordt vernietigd als dit in strijd is met een (on)geschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel; vereist is tevens dat die regel of dat beginsel kennelijk strekt ter bescherming van het belang van degene die zich er op beroept. Beide bepalingen zijn sinds 1 januari 2013 in de Awb opgenomen (als artikel 6:22 en 8:69a), waardoor ze over de volle breedte van het bestuursrecht gelden.³³

Voor beide bepalingen geldt dat het lastig is exact vast te stellen wat de precieze invloed is op de uitkomst van het beroep. Bij artikel 1.5 Chw (en het nieuwe artikel 6:22 Awb) is daarbij het volgende van belang. De bepaling heeft als functie te bevorderen dat geschillen bij de bestuursrechter zo veel mogelijk finaal worden beslecht. Het vertoont verwantschap met artikel 8:72 lid 3 sub a Awb. Het materiële effect van beide bepalingen is hetzelfde

De verruimde mogelijkheid van de rechter gebreken in het besluit door de vingers te zien, heeft geen consequenties voor de *materiële* uitkomst van de beoordeling van het bestreden besluit

de: het besluit waartegen het beroep zich richt, blijft zoals het is. Een verschil tussen de beide bevoegdheden van de rechter is dat bij toepassing van artikel 8:72 lid 3 sub a Awb het besluit wordt vernietigd maar de rechtsgevolgen in stand worden gelaten, terwijl bij toepassing van artikel 1.5 Chw, vernietiging achterwege blijft. Het grootste praktische verschil is dat toepassing van artikel 8:72 lid 3 sub a Awb impliceert dat de appellant in aanmerking komt voor vergoeding van proceskosten en griffierecht, terwijl dat bij toepassing van artikel 1.5 Chw een mogelijkheid, maar geen zekerheid is. Voorts is van belang dat in elke situatie waarin de rechter artikel 1.5 Chw kan toepassen, hij er ook voor zou kunnen kiezen artikel 8:72 lid 3 sub a Awb toe te passen, terwijl het omgekeerde niet steeds het geval is. Artikel 1.5 Chw betekent een verruiming van de mogelijkheid van de rechter gebreken in het bestreden besluit te passeren ten opzichte van artikel 6:22 Awb zoals dat op het moment van het inwerkingtreden van de Chw gold. Echter, de mogelijkheden van de rechter om het aangevochten besluit van het bestuur materieel in stand te laten, zijn niet vergroot. Van belang daarbij is dat – blijkens de parlementaire geschiedenis – voor artikel 1.5 Chw (en voor de nieuwe versie van artikel 6:22 Awb) geldt dat de rechter de bepaling niet mag hanteren indien *niet valt uit te sluiten* dat derden als gevolg van het gebrek zijn benadeeld.³⁴ Het verschil met de situatie voor invoering van de Chw is hoogstens dat artikel 1.5 Chw de rechter in meer situaties de mogelijkheid biedt vernietiging van het bestreden besluit achterwege te laten. Gebreken die vroe-

ger tot vernietiging van het besluit leidden (ook al liet de rechter vervolgens de rechtsgevolgen ervan in stand), kan hij nu door de vingers zien.

Kijken we naar de uitspraken van de Afdeling in Chw-zaken, dan is te zien dat in ongeveer één op de twintig gevallen toepassing wordt gegeven aan artikel 1.5 Chw (en, sinds 1 januari 2013, aan artikel 6:22 Awb). Voor zover dat tot gevolg heeft dat gebreken in het bestreden besluit worden gepasseerd die voorafgaand aan het inwerkingtreden van de Chw tot vernietiging van het bestreden besluit hadden geleid, kan worden aangenomen dat de rechter in de periode voordat de Chw van kracht was, had beslist de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten. We kunnen derhalve aannemen dat de verruimde mogelijkheid van de rechter gebreken in het besluit door de vingers te zien, geen consequenties heeft voor de *materiële* uitkomst van de beoordeling van het bestreden besluit.

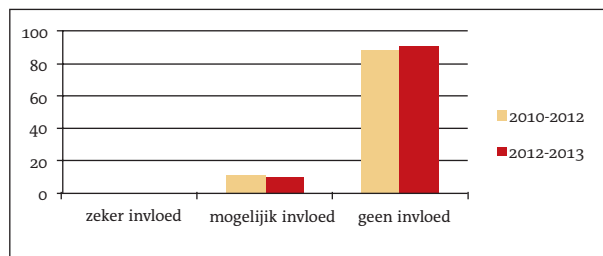
Het is niet met zekerheid vast te stellen wat de precieze invloed is van de relativiteitseis op de uitkomst van het beroep. We kunnen hoogstens vaststellen in hoeverre *mogelijk* sprake is van invloed op de uitkomst van het beroep. Afgaande op de tekst van artikel 1.9 Chw/8:69a Awb zou verwacht kunnen worden dat de rechter eerst vaststelt of beroepsgronden zijn aangevoerd die tot vernietiging van het bestreden besluit moeten leiden, om vervolgens na te gaan of desondanks – vanwege de relativiteitseis – vernietiging achterwege moet blijven. In de eerste uitspraak waarin de Afdeling toepassing gaf aan de relativiteitseis, hanteerde ze die wijze van toetsen.³⁵ Duidelijk is dan dat vernietiging achterwege blijft *vanwege* de gelding van de relativiteitseis. Sindsdien kiest de Afdeling, en ook de andere bestuursrechters, voor een andere wijze van toetsing. Als de vraag aan de orde is of de relativiteitseis in de weg staat aan de vernietiging van een besluit, zijn er drie mogelijkheden. Bij de hieronder als eerste genoemde mogelijkheid stelt de rechter de toetsing aan de aangevoerde beroepsgronden voorop. Bij de tweede en derde mogelijkheid geeft de rechter voorrang aan behandeling van het relativiteitsvereiste:

- 1) de rechter constateert dat een bepaalde beroepsgrond niet kan slagen en dat de vraag of de relativiteitseis in de weg staat aan vernietiging, derhalve niet relevant is;
- 2) de rechter verworpt de stelling dat de relativiteitseis in de weg staat aan vernietiging en betreft de beroepsgrond bij de beoordeling van het bestreden besluit;
- 3) de rechter laat de beoordeling van de beroepsgrond achterwege, vanwege de relativiteitseis.

Alleen in de derde situatie is denkbaar dat een besluit in stand blijft dat zou zijn vernietigd als de relativiteitseis niet had gegolden – zij het slechts dan, als de procedure eindigt met de ongegrondverklaring van het beroep. Derhalve is alleen in de situatie dat de rechter een beroep ongegrond verklaart nadat hij heeft beslist dat hij vanwege de relativiteitseis een bepaalde beroepsgrond buiten beschouwing laat, mogelijk sprake van een situatie dat het bestuursorgaan het in stand blijven van diens besluit te danken heeft aan de gelding van de relativiteitseis. Hoe vaak is dat het geval? Dat is in de onderstaande tabel te zien. We maken weer een onderscheid tussen de periode waarop de eerste evaluatie van de Chw ziet (31 maart

Niet is gebleken dat de bepaling die de toegang van bestuursorganen tot de bestuursrechter beperkt, er toe leidt dat bestuursorganen niet meer met hun grieven tegen besluiten van andere bestuursorganen bij de bestuursrechter terecht kunnen

2010 tot 15 maart 2012) en de periode waarop de tweede evaluatie van de Chw betrekking heeft (15 maart 2012 tot en met 31 december 2013).



Tabel 1: Invloed relativiteitseis op de uitkomst van het beroep (%)³⁶

Tussen de beide perioden zijn geen noemenswaardige verschillen. Afgezien van de ene zaak in de eerste periode waarvan zeker is dat de relativiteitseis van invloed is op de uitkomst van de procedure, geldt voor ongeveer 10% van de Chw-procedures (11% in de eerste periode, 9% in de tweede) dat de relativiteitseis mogelijk van invloed is op de uitkomst van de procedure. Hoe vaak daadwerkelijk sprake is van de situatie dat een besluit in stand blijft dat zonder gelding van de relativiteitseis zou zijn vernietigd, valt niet te zeggen. Om daar een schatting over te doen, zou per zaak moeten worden nagegaan of de beroepsgrond die de rechter bij zijn beoordeling buiten beschouwing heeft gelaten, tot de vernietiging van het besluit zou hebben geleid als de rechter besluit wel aan die grond had getoetst. Op basis van een dergelijke exercitie kan het effect van de relativiteitseis nauwkeuriger worden ingeschat, zij het nog steeds met de nodige slagen om de arm.

4.2.4. Conclusie

Het direct effect van de Chw-bepalingen over de procedure bij de rechter laat zich als volgt samenvatten. Niet is gebleken dat de bepaling die de toegang van bestuursorganen tot de bestuursrechter beperkt, er toe leidt dat bestuursorganen niet meer met hun grieven tegen besluiten van andere bestuursorganen bij de bestuursrechter terecht kunnen. De verplichting voor de rechter om binnen zes maanden met een uitspraak te komen, heeft wel tot enige versnelling van de procedure geleid, maar heeft er ook voor gezorgd dat procederen voor partijen omslachtiger is geworden en tevens dat de rechter voor wat betreft het gebruik van zijn onderzoeksbevoegdheden soms pas op de plaats maakt. Het effect van de beperking van de rechterlijke toetsing – met name vanwege de introductie van de relativiteitseis – is moeilijk vast te stellen, maar significant. In ongeveer één op de tien zaken worden niet alle tegen een bepaald besluit aangevoerde beroepsgronden bij de beoordeling daarvan betrokken. De consequentie daarvan voor de uitkomst van het beroep is ongewis.

5. Beoogd indirect effect

Hiervoor hebben we een beeld gegeven van de werking van de bepalingen van hoofdstuk 1 Chw, maar duidelijk is nog niet geworden in hoeverre het daarmee beoogde (indirecte) effect ook is bereikt. De hamvraag is en blijft: leidt de Chw er toe dat projecten sneller worden gerealiseerd? In de beide evaluatieonderzoeken is voor in totaal ruim 60 besluiten onderzocht wat het effect is van de toepasselijkheid van de instrumenten van hoofdstuk 1 Chw op de snelheid waarmee de projecten ter uitvoering waarvan die besluiten zijn genomen, worden gerealiseerd. De onderzochte projecten betroffen onder andere bestemmingsplannen ten behoeve van woningbouw, windmolenparken, dijkversterkingsprojecten, wegenprojecten, een aardgas-transportleiding en een hoogspanningsverbinding.

Over al deze projecten zijn procedures gevoerd bij de Afdeling als rechter in eerste en enige aanleg. Als de Afdeling met een voor de overheid gunstige uitspraak komt, kan het project van start. Is de procedure door de toepasselijkheid van de Chw sneller verlopen, dan kan sneller worden begonnen met de uitvoering. Van 59 besluiten kon worden vastgesteld of dat het geval was.

Een noodzakelijke voorwaarde voor versnelling is ten eerste dat de beroepsprocedure sneller is verlopen dan vergelijkbare procedures (dat was veelal het geval) en ten tweede dat als consequentie van de beroepsprocedure is gewacht met de start van het project, of dat de uitvoering van het project is opgeschort, en tevens dat direct na de uitspraak de uitvoering van het project is gestart of hervat. Dat eerste was veelal het geval, het tweede nogal eens niet. Bovendien kwam het regelmatig voor dat al was begonnen met de uitvoering van een project en de procedure bij de rechter geen reden was die op te schorten.

Het blijkt dat slechts in iets meer dan een derde van de onderzochte zaken (21 van de 59) sprake is van een iets snellere start van het project dankzij een snellere uitspraak van de rechter. Het beoogde indirecte effect van de instrumenten van hoofdstuk 1 Chw is derhalve zeer bescheiden.

³³. Vanwege het overgangsrecht neemt het aantal procedures waarin de bestuursrechter toepassing geeft aan het relativiteitsvereiste slechts langzaam toe. Zie: N. Verheij, 'Het overgangsrecht bij het nieuwe algemeen bestuursrecht', *JBplus* 2013, p. 51-61.

³⁴. Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32127, 3, p. 46. Daarover *Marseille*, De Waard e.a. 2012, p. 54.

³⁵. *ABRvS* 19 januari 2011,

ECLI:NL:RVS:2011:BP1352 (*Brummens Elzenbos*), *AB* 2011/47 m.nt. De Gier en De Waard, *JB* 2011/48 m.nt. Heldeweg, *M&R* 2011/86 m.nt. De Graaf en Jans.

³⁶. Er is alleen naar zaken gekeken waarin de rechter een inhoudelijk oordeel heeft geveld. Zie daarover: *Marseille*, De Waard e.a. 2012, p. 166. Aantal zaken: 2010-2012: 155; 2012-2013: 447.

6. Neveneffecten?

Dat het met een wet beoogde doel wordt gerealiseerd, betekent niet per definitie dat de wet een succes is. Onbedoelde en onvoorziene neveneffecten kunnen afbreuk doen aan het effect dat met de wet is beoogd. Voorafgaand aan de invoering van de Chw werd gevreesd dat die ten koste zou gaan van de kwaliteit van besluitvorming door bestuur en rechter. Voorts werd gevreesd dat de verplichting van de bestuursrechter om in Chw-zaken snel met een uitspraak te komen, tot vertraging in de behandeling van andere zaken zou leiden. Was die vrees gegrond en hebben zich nog andere onbedoelde effecten voorgedaan?

Het feit dat de Afdeling verplicht is Chw-zaken met voorrang te behandelen, leidt er toe dat de behandeling van andere zaken langer duurt

6.1. Afname juridische kwaliteit?

Over de drie bepalingen over de bestuurlijke besluitvorming kunnen we kort zijn: artikel 1.3 Chw wordt niet toegepast, artikel 1.10 Chw sorteert geen effect. Artikel 1.11 Chw (versoepeling verplichting uitbrengen milieueffectrapportage) wordt wel toegepast. Bestuursorganen zijn echter voorzichtig, waardoor geen sprake lijkt van negatieve consequenties voor de juridische kwaliteit van de besluitvorming.

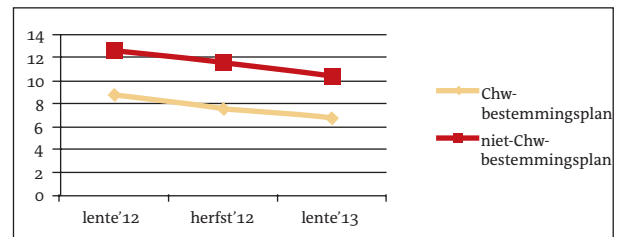
Bij de rechterlijke oordeelsvorming liggen de zaken ingewikkelder. Als de rechter een of meer van de Chw-bepalingen toepast (bijvoorbeeld: een beroepsgrond buiten beschouwing laat omdat die te laat is aangevoerd) en zijn uitspraak vervolgens inhoudt dat het aangevochten besluit in stand blijft, heeft dit als consequentie dat het betreffende besluit de rechterlijke toetsing overleeft, waar dit *mogelijk* niet was gebeurd als deze bepaling(en) niet had(den) gegolden. De analyse van de Chw-uitspraken van de Afdeling en de interviews met ervaringsdeskundigen geven geen aanleiding te veronderstellen dat de toepassing van het instrumentarium van meer dan marginale invloed is op de uitkomst van de procedures. Een uitzondering vormt de relativiteitseis. Die beperkt in een substantieel aantal Chw-zaken de toetsing door de rechter van de rechtmatigheid van het bestreden besluit. In één op de tien zaken die de Afdeling in eerste aanleg beoordeelt is dit aan de orde. Hoe vaak besluiten in stand blijven die zouden zijn vernietigd als de relativiteitseis niet had gegolden, is ongewis. Dat het met enige regelmaat gebeurt, is zo goed als zeker.

6.2. Verdringing?

Bijna alle ervaringsdeskundigen die wij spraken, merkten op dat het feit dat de Afdeling verplicht is Chw-zaken met

voorrang te behandelen, er toe leidt dat de behandeling van andere zaken langer duurt. Degenen die bij de uitvoering van de Chw zijn betrokken, gaan er derhalve van uit dat sprake is van verdringing.

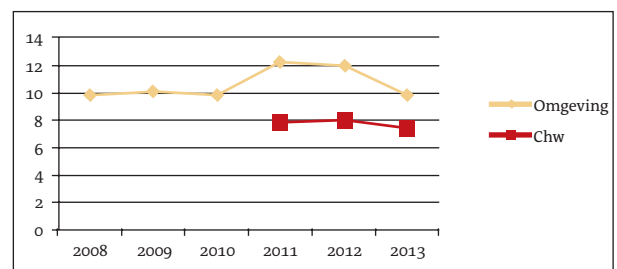
Is daadwerkelijk sprake van het veronderstelde verdringingseffect? Ter beantwoording van die vraag hebben we de afhandelingsduur van bestemmingsplanzaken waarop de Chw van toepassing is (en dus binnen zes maanden uitspraak moet volgen) vergeleken met die waarop de Chw niet van toepassing is. In onderstaande figuur is het resultaat van die vergelijking te zien.



Figuur 1: Afdoeningstermijn bestemmingsplanzaken (in maanden)

De figuur laat zien dat bij beide categorieën zaken de afdoeningstermijn in ongeveer gelijke mate afneemt. In elke volgende periode neemt de afhandeling van Chw-bestemmingsplanzaken minder tijd in beslag, maar hetzelfde geldt voor de niet-Chw-bestemmingsplanzaken. Uit de vergelijking blijkt derhalve niet dat sprake is van verdringing.

Of sprake is van verdringing, kan ook worden onderzocht door over een groter aantal jaren de afdoeningstermijn van verschillende soorten door de Afdeling in eerste en enige aanleg behandelde zaken met elkaar te vergelijken. Het resultaat van die vergelijking is in figuur 2 te zien.



Figuur 2: Afdoeningstermijn verschillende categorieën zaken (in maanden)

Figuur 2 geeft nog minder aanleiding om te veronderstellen dat sprake is van verdringing dan figuur 1. Tot 2011 neemt de afdoeningstermijn van omgevingsrechtelijke zaken toe, tussen 2011 en 2012 blijft die gelijk, tussen 2012 en 2013 neemt die duidelijk af. Voor Chw-zaken geldt dat de afdoeningstermijn tussen 2011 en 2012 ongeveer gelijk blijft en tussen 2012 en 2013 afneemt, maar minder sterk dan die van de omgevingsrechtelijke zaken. Al met al duidt geen van de twee figuren er op dat de verplichting Chw-zaken binnen zes maanden af te doen ten koste gaat de afhandelingsduur van andere zaken.

6.3. Onderbenutting en ontwijking

De instrumenten van hoofdstuk 1 Chw kunnen alleen effect sorteren als de gebruikers van hun bestaan op de

hoogte zijn en ze deze ook willen toepassen. Dat is niet altijd het geval. Allereerst komt het regelmatig voor dat een bestuursorgaan zich niet realiseert dat op een besluit de Chw van toepassing is, zodat de besluitvorming vereenvoudigd kan plaatsvinden, een eventueel beroep versneld wordt afgedaan en de rechter het besluit minder indringend toetst. Voor de besluiten die voor infrastructurele projecten het meest essentieel zijn (bijvoorbeeld: de vaststelling van een bestemmingsplan ter realisering van woningbouw), wordt veelal wel onderkend dat ze onder de Chw vallen, maar niet voor een substantieel aantal (uitvoerings)besluiten waarvoor evenzeer geldt dat de Chw er op van toepassing is. Daarnaast komt het voor dat een bestuursorgaan zich wel realiseert dat de Chw van toepassing is, maar er bewust van afziet de Chw toe te passen. Soms gebeurt het om te voorkomen dat personen die bezwaar hebben tegen het project het idee krijgen dat de overheid van de Chw wil profiteren om het project op een gemakkelijke manier te realiseren, soms omdat het bestuursorgaan geen bijzondere haast heeft met het project.

Onbekend is hoe vaak het voorkomt dat bestuursorganen niet onderkennen dat op besluiten die ze nemen de Chw van toepassing is, of dat ze het wel onderkennen maar er verder geen werk van maken. Een indicatie biedt het aantal beroepszaken waarvan de rechter door eigen onderzoek (en niet doordat het besluit waartegen het beroep zich richt vermeldt dat de Chw van toepassing is) vaststelt dat de Chw van toepassing is. Zoals hiervoor al aan de orde was, zijn bestuursorganen verplicht om, als de Chw van toepassing is, dat in het betreffende besluit te vermelden.³⁷ Uit interviews kwam naar voren dat in één op de drie Chw-zaken de toepasselijkheid niet blijkt uit de vermelding daarvan in het bestreden besluit, maar pas in de loop van de procedure bij de Afdeling wordt vastgesteld.

Het valt op dat de Afdeling niet zwaar inzet op het onderzoek naar de toepasselijkheid van de Chw. Denkbaar zou zijn dat de Afdeling (vanwege het feit dat zij, als de Chw van toepassing is, binnen zes maanden op het beroep moet beslissen) bij binnenkomst van elk (hoger) beroep ambtshalve onderzoekt of de Chw van toepassing is. Dat gebeurt niet. Bij het inboeken van de zaak door de administratie wordt slechts gekeken of het bestreden besluit (of de aangevochten uitspraak) vermeldt dat de Chw van toepassing is. Is dat niet het geval, dan wordt er van uitgegaan dat de Chw niet van toepassing is en wordt de zaak ook niet versneld behandeld. In een aantal gevallen blijkt bij de inhoudelijke voorbereiding van de zaak dat de Chw van toepassing is. Is dat het geval, dan wordt dit aan partijen bericht en kan het bestuursorgaan alsnog profiteren van de beperkte rechterlijke beoordeling (met name van de relativiteitseis, die ambtshalve wordt toegepast). De kans dat de zes-maanden uitspraaktermijn wordt gehaald, is dan echter tot bijna nul gereduceerd, omdat de zaak niet vanaf het begin van de procedure versneld is behandeld.

Uit interviews bij de Afdeling bleek dat er bewust voor is gekozen om niet aan het begin van elke procedure ambtshalve te onderzoeken of op het (hoger) beroep

de Chw van toepassing is. Benadrukt werd dat het de verantwoordelijkheid van het bestuur is om op eigen initiatief vast te stellen of Chw-bepalingen van toepassing zijn. Geen van de vertegenwoordigers van bestuursorganen en rechtshulpverleners die wij spraken, zei moeite te hebben met deze opstelling. Dat verbaast niet, gezien de pragmatische houding die bestuursorganen met betrekking tot de toepasselijkheid van de Chw aan nemen. Denkt een bestuursorgaan er van te kunnen profiteren, dan wordt onderzocht of de wet van toepassing is; ziet het bestuur het voordeel niet, dan laat het de Chw links liggen.

7. Conclusie

We maken tot slot kort de balans op. Noch de hoop, noch de vrees die de invoering van de Chw begeleidden, zijn bewaarheid geworden. Het positieve effect van de Chw op de realisatie van infrastructurele projecten is weinig meer dan nul, het negatieve effect op de juridische kwaliteit van de bestuurlijke en rechterlijke besluitvorming weinig

Het doel van de Chw is lastig te realiseren met behulp van wetgeving die ingrijpt op procedures van besluitvorming en rechtsbescherming

minder dan nul. Ook al is het directe effect van de instrumenten van hoofdstuk Chw substantieel (Chw-procedures verlopen duidelijk sneller dan niet-Chw-procedures), het beoogde effect van de Chw is verwaarloosbaar klein. Een uitzondering zou de relativiteitseis kunnen vormen. Het precieze effect daarvan hebben we niet kunnen vaststellen, maar zeker is dat die in een substantieel aantal zaken beslissend kan zijn voor de uitkomst van de procedure. Is dat het geval, dan is dat steeds in het voordeel van het bestuur. Het effect van de relativiteitseis verdient dan ook nader onderzoek. Maar voor het overige blijkt uit de beide evaluatieonderzoeken vooral dat het door de wetgever oorspronkelijk geformuleerde doel van de Chw (kort gesteld: het stimuleren van de economie) lastig is te realiseren met behulp van wetgeving die ingrijpt op procedures van besluitvorming en rechtsbescherming. Het is niet reëel al te hoge verwachtingen te koesteren over wat wetgeving op dat punt vermag. Terughoudendheid met het initiëren van met de Chw vergelijkbare wetgeving is dan ook geboden. •

³⁷. Art. 11, 12 Besluit uitvoering Chw.